

## 地域福祉をめぐる論点と課題

—— 地域福祉の成立要件とは何か ——

藤 松 素 子

〔抄 録〕

「地域福祉の時代」と言われて久しいが、地域福祉とはどのようなものであり、どのような要件のもとに成立しうるのかについての議論は曖昧なまま、個別の実践に対する評価、援助技法についての効果測定がなされているのが現状である。また、近年、国家や地方自治体に対応困難な地域課題を地域住民の自発的な活動（「新たな支え合い」）等により解決することを期待する政策が展開されている。そもそも、地域福祉は国家政策と切り離して成立しえるものではない。コミュニティが崩壊・弱体化した日本社会において、地域福祉を推進していくためには、私たちの地域生活基盤を支える国家政策、地方自治体政策が機能していることが必要条件となる。また、地域福祉促進の重要な担い手である社会福祉協議会が本来的な機能を遂行していくための政策を持ち得ているのか、地域福祉計画が地域住民の生活を維持・発展させていくために機能しているのかについても批判的な検討を深めていく必要がある。

キーワード：地域福祉、地域福祉実践、地域福祉計画、社会福祉協議会、「新たな支え合い」

### は じ め に

2011年3月11日におきた東日本大震災により、被災地における人々の生命、健康、生活、および地域社会の基盤が根こそぎ破壊された。その傷跡は深く、7ヶ月を経た現在（2011年10月現在）においても事態は未だ収束していない。とりわけ、福島第一原子力発電所における爆発事故の被害を受けた人々の地域生活は、唐突にその存在基盤を奪われ、未来に何ら希望を描くことすらできないまま放置されている。震災発生後の半年のプロセスが明らかにしたものは、近隣同士の支え合い、励まし合いの大切さ、迅速で柔軟なボランティア活動の重要性のみならず、地域で働き・学び・暮らす基盤は、まさに国家と地方自治体の明確な役割遂行なしには成立しないという厳然たる事実である。

しかしながら、「社会福祉法」下における地域福祉概念は、「地域における社会福祉」という規定がなされ、行政が解決しえない課題について、「新しい公共」の場において、「新たな支え合い」によって解決することが期待されるようになってきている。他方で、この間、吹き荒れてきた新自由主義の嵐の中で、社会保障は著しく後退し、社会福祉領域における営利化・市場化が推し進められ、自己責任の名のもとに、社会福祉サービスを購入する能力のない国民の生活基盤は極めて脆弱なものとなってきた。家庭生活そのものがままならない人々にとって、お互いを思いやり、支え合える豊かな地域生活など、望める条件はどこにもないのである。

それにもかかわらず、地域福祉が政策的に焦点化され、「地域福祉の時代」が到来したなどという言説が人々に受け入れられているのである。ここでいう地域福祉とはいったい何をさすのであろうか。近隣同士でありながら挨拶すら交わさない人々の間で、地域社会において共同性が発揮される条件はどのようにして整えられるというのであろう。誰もが安心して、その人らしく暮らせる地域を実現する福祉活動とは、どのような要件のもとで成立可能なのであろうか。

以下、これまでの地域福祉をめぐる政策動向と地域住民の生活実態、および理論的課題について検討しながら、地域福祉の可能性について考察する。

## 1 地域福祉「主流化」の意味

### 1) 社会福祉法下における「地域福祉」という枠組み

「地域福祉は、社会福祉における新しい考え方であり、新しいサービスシステムである。また、2000年以降、社会福祉のメインストリームになった考え方である」という指摘がある<sup>(1)</sup>。それでは、この「新しい考え方」とはいかなるものか。

1951年に制定された社会福祉事業法は、2000年に「社会福祉法」に名称改正された。その第1条において、本法の目的のひとつとして「地域における社会福祉（以下「地域福祉」という）の推進を図る」ことを掲げている。そして、第4条においては、地域福祉の推進主体を「地域住民」「社会福祉を目的とする事業を営業者」「社会福祉に関する活動を行う者」の三者として規定している。

また、2002年1月に発表された社会保障審議会福祉部会報告「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」においては、次のように述べられている。

「とかく、これまでの社会福祉はややもすると行政から地域住民への給付という形をとってきた。しかしながら、これからは、個人の尊厳を重視し、対等平等の考え方にに基づき、地域住民すべてにとっての社会福祉として、かつ地域住民すべてで支える社会福祉に変わって

いかなければならない。そのためには社会福祉に対しての地域住民の理解と協力、つまり地域住民の参加と行動が不可欠である。

この際、一人ひとりの地域住民に対して、社会福祉を限られた社会的弱者に対するサービスとしてではなく、身近な日々の暮らしの場である地域社会での多様な人々の多様な生活課題に目を向け自発的、積極的に取り組んでいただけるよう訴えたい。また、社会福祉を消極的に単なる特定の人に対する公費の投入と考えるのではなく、むしろ福祉活動を通じて地域を活性化させるものとして積極的な視点でとらえていただけるよう強く訴えたい。」

そして、地域福祉推進主体の例示としては以下のようなものを掲げている。

「地域住民、要支援者の団体、自治会・町内会、地縁型組織等、一般企業、商店街等、民生委員・児童委員、福祉委員等、ボランティア、ボランティア団体、特定非営利活動法人(NPO法人)、住民参加型在宅サービス団体等、農業協同組合、消費生活協同組合等、社会福祉法人、地区(校区)社会福祉協議会等、社会福祉従事者(民間事業者を含む)、福祉関連民間事業者(シルバーサービス事業者等)、その他の諸団体」

「今こそ、共に生きるまちづくりの精神を発揮し、人々が手を携えて、生活の拠点である地域に根ざして助け合い、生活者としてそれぞれの地域で誰もがその人らしい安心で充実した生活が送れるような地域社会を基盤とした福祉(地域福祉)の推進に努める必要がある」というのである。すなわち、各種地縁組織やアソシエーションも含む多様なプライベートセクターは、その担い手として位置づけながら、社会福祉のメインストリームとしての地域福祉(地域における「社会福祉」)推進主体には政府セクターは位置づいてはいないのである。21世紀に期待された地域福祉は、行政とは一線を画して地域住民が独自に推進していくものとして描かれているといえるであろう。

確かに、いわゆるリーマンショック以降の日本社会においては、ワーキングプア問題、ホームレスや貧困問題、犯罪や社会病理的現象の出現、格差拡大、自殺等々の深刻な社会問題が国民生活に深い影を落とし続けている。このような社会問題について、誰もが深刻な解決すべき問題として認識し、安心して住み続けられるまちづくりに参加する必要性を実感せざるをえない局面にさしかかっているともしよう。先の「地域住民への訴え」からは、住民が抱く不安感を逆手にとって、住民が相互扶助的に支えあうしくみを再構築することで地域再生を可能とする方策を見出したいというねらいが透けて見えてくる。

## 2) 今日のコミュニティ政策登場の背景

コミュニティ政策とのかかわりで、地域福祉がクローズアップされたのは、これが初めてのことはない。日本において最初に本格的なコミュニティ政策がとられ始めたのは、1960年

代に入った頃からであった。高度経済成長政策の負の側面である過疎・過密問題、公害問題、交通問題に代表されるさまざまな地域社会問題が顕在化し始め、これに対して各地で活発な市民運動が展開され、中央政府への批判的世論に後押しされていくつかの革新自治体が成立した。

こうした市民運動への対抗策として、自治省の「モデル・コミュニティ事業」のように、地域施設整備等に力をいれることにより、地域における保守的な求心力を立て直すためのコミュニティ政策が打ち建てられていく。その先駆け的なものが、「解体されたコミュニティの再構築を期待」して、1969年に国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告として出された「コミュニティ——生活の場における人間性の回復——」である。ここでは、地域性と共同性を強調すると同時に、「正しい地域の自主的責任体制に基づく主張の場」としてのコミュニティ再建が強調されている<sup>(2)</sup>。

また、地域福祉政策としてより明確な位置づけをもったものとして、1971年に中央社会福祉審議会答申として出された「コミュニティ形成と社会福祉」では、コミュニティ形成において「社会資源の総合的整備と公私の役割分担関係」を確立することが強調され、社会福祉協議会を中心とする地域組織化活動の発展強化、地域福祉施設の体系的整備に加え、「コミュニティ・ケア」の推進が強調された。

さらに、オイルショックを経て低成長時代に入った1978年には、社会経済国民会議により「総合的福祉政策の理念と方向——日本型福祉の提唱」が提出される。そこでは、コミュニティ・ケアの条件整備、社会福祉実施主体における機能分担論、応益負担原理、資源の効率的分配、ノーマライゼーション理念等が展開され、これら新しい理念に基づく総合的福祉政策が展開されることにより、家族と地域社会に支えられた「日本型福祉社会」が実現すると主張されているのである<sup>(3)</sup>。すなわち、福祉国家戦略の下、地方分権を確立し、財源を移譲した上で本格的な地方自治体福祉を整備するというのではなく、旧態然とした手法で地域社会に相互扶助のしくみを構築しようとしたのである。しかしながら、この「日本型福祉社会」構想は、核家族化の進行、コミュニティの崩壊といった地域社会の実情に立脚したものではなかったため、早晩破綻することは目に見えていた。

これに対して、「地域福祉の時代」が標榜されるようになった今回のコミュニティ政策は異なる文脈を内包していた。臨調行革以降の相次ぐ新自由主義的改革の中で、地域福祉政策には単に国家責任の後退に伴う社会福祉の受け皿としての期待にとどまらず、積極的に市場原理を導入し、社会福祉サービスを売買する土壌づくりが要請されるようになっていったからである。主要には社会福祉における利用契約制度導入を前提に「高齢者保健福祉計画」に基づいて、1990年代に取り組みされた地域における社会資源の一定の整備と、その利用を促進するためのしかけづくりである。

要介護高齢者をはじめとする地域住民の暮らしを安定的・継続的に支援するには、多くの専門職の養成と、専門的な社会福祉施設・機関の整備が不可欠である。しかしながら、1980年

代後半に登場して以来、公的な社会福祉供給の不足を補ってきたのは「有償ボランティア」と名付けられた人々であった。のちに「住民参加型在宅福祉サービス」と呼ばれるようになった彼・彼女らの活動は、その後もすそ野を広げ、1987年度には全国で138件であったものが、2009年度には2000件を超えるまでに増加している<sup>(4)</sup>。

この「住民参加型在宅福祉サービス」の先駆けとなったのが、1980年12月に設立された武蔵野福祉公社である。翌1981年4月から開始された「有償在宅福祉サービス」においては、利用者は基本料金および利用料金を支払ってサービスを利用し、家事や介護等のサービス提供は「協力員」という名の一般市民が「有償ボランティア」という立場で実施する。基本財産は武蔵野市が出資し、事務局経費は行政が担うというシステムのもとで展開されている。

その名が示す通り、有償ボランティアが受け取る報酬は、正規職員と比べれば極めて低位に抑えられているものの、提供サービスへの何らかの対価を受け取るという意味では、ボランティアとは明らかに性格を異にするものである。しかしながら、実際に活動している多くの協力員たちは、誰かのために何かをしたいという自発的な動機で活動に取り組み、利用者との人間的な関わりの中に大きなやりがいを感じており、決して報酬をえることを主要な目的としているわけではない。利用者にとっても、何らかの理由で必要な介護・家事援助等を利用することができない場合、有償ボランティアの存在は不可欠なものとなっていく。

こうした構造を定着させた契機となったのが、1979年に全国社会福祉協議会「在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会」が提起した『在宅福祉サービスの戦略』である。ここでは、いわゆる「社会福祉ニーズ論」が展開されている。すなわち、社会福祉の必要性を「貨幣的ニーズ」と「非貨幣的ニーズ」に二分し、これからの社会福祉の中心的ニーズは「非貨幣的ニーズ」になるというのである。また、「貨幣的ニーズへの対応は第一義的には経済保障を含むいろいろの社会的諸施策でおこなわれるべきであったのに、これらの諸施策が十分機能しなかった段階で、これらの諸施策の機能を代替し、補完する形で、社会福祉政策が考えられていた時期は終わりをづけ、むしろこれからの社会福祉は現金給付では対応できない非貨幣的ニーズを主要な政策課題としていくことになる<sup>(5)</sup>」と主張している。この「貨幣的ニーズ」から「非貨幣的ニーズ」へという主張は、結果的に経済的貧困問題を社会福祉として取り扱うべき生活問題から排除していくことにつながっていく。

さらに、「非貨幣的ニーズ」は「即自的ニーズ」と「代替・補完的ニーズ」に区別され、前者は「専門的ケア・サービス」、後者は「在宅ケア・サービス」で対応するものと説明され、「在宅ケア・サービス」は「元来家族連帯に基づいて家族成員間での援助」で行われてきたものであり、「援助サービスは必ずしも専門的である必要はない」と述べられている。そのため、「在宅ケア・サービス」の担い手は「準ないし非専門職員、もしくは地域住民自身」もしくは「ホームヘルパー、介護人、民生委員、ボランティア」でよいとされたのである<sup>(6)</sup>。

すなわち、利用者、協力員双方が、個人的な関わり方としては矛盾を感じていなくとも、こ



こうした枠組みの中で進められる「住民参加型在宅福祉サービス」が定着することにより、本来の意味における「専門的ケア・サービス」として実施すべき在宅福祉サービス全体が、専門性の低い誰でもが担えるものとして位置づけられ、それが現在の訪問介護員の著しく低い介護報酬に結びついているのである。加えて、介護問題等を含む地域福祉課題の主要な解決主体を地域住民に押しつけてしまう構造を定着させてしまったのである。

こうした流れを基盤として、数十年にわたり新自由主義的「改革」が推し進められたがゆえに、顕著になった地域間格差、生活問題の深まり、凶悪犯罪や自殺の増加、深刻な雇用問題等々に対して展開されてきた住民の主体的な取り組みを巧妙に活用して地域再生に結びつけていこうというのが今日のコミュニティ政策の特徴といえよう。

## 2 地域福祉とは何か

### 1) 地域における「新たな支え合い」

確かに、現在の地域社会の実情をみるにつけ、住民相互の関係性の再構築は重要な課題である。子どもたちが自由にのびのび遊べない、人とすれ違う時には視線をそらす、隣家に回覧版すらまわせない、ましてや近隣の一人暮らしの高齢者の様子を気遣う術などもたない地域。こうした地域社会において発生する様々な生活課題に対して、私たちはどのように対処すればよいのだろうか。そもそも地域福祉とは何であり、だれが、どのように実現していくことが可能なのだろうか。

前述した地域福祉「主流化」の具体化にむけて、「地域社会で支援を求めている者に住民が気づき、住民相互で支援活動を行う等の地域住民のつながりを再構築し、支え合う体制を実現するための方策」について検討するために厚生労働省・援護局の下に設置されたのが「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」（座長 大橋謙策・日本社会事業大）である。

本研究会は、2007年10月設置以来、合計11回の研究会を経て2008年3月31日「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書 地域における『新たな支え合い』を求めて——住民と行政の協働による新しい福祉——」（以下、「あり方研報告」と略）を提出した。「あり方研報告」では、「特に高齢者・障害者の分野においては、公的な福祉サービスは質量ともに飛躍的に充実した」ものの、「制度の谷間にあって対応できない問題があるほか、住民の多様なニーズについて、全て公的に対応することは不可能であり、また適切でない」ために「新しい地域福祉のあり方を検討することが緊要な課題である」という認識に基づき構成されている。そして、地域における多様なニーズへの的確な対応を図る上で、成熟した社会における自立した個人が主体的に関わり、支え合う、「新たな支え合い」（共助）の拡大、強化が求められているという。すなわち「これからの地域福祉のあり方」＝「新たな支え合い」とは共助であるというのである。また、「住民が地域の生活課題に対する問題意識を共有し、解決のた

めに協働することは、地域でのつながりの強化、地域の活性化につながることを期待され、その意味で、地域福祉は地域社会を再生する軸となりうる」と結論づけている。

そもそも、「共助」という言葉は、1998年6月に出された中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」において、「社会福祉の基礎となるのは、他人を思いやり、お互いを支え合い、助け合おうとする精神」であり、「自助、共助、公助があいまって、地域に根ざしたそれぞれに個性ある福祉の文化を創造する」ことを目指す旨の主張にもとづくものである。多様な地域生活ニーズに対して「公的に対応すること」を「公助」と位置づけ、自助や公助で対応することが不可能な問題に「共助」という名の地域福祉で立ち向かうべしというメッセージである。確かに地域の支え合いは重要である。これまでも全国各地でさまざまな支え合い活動が展開され、人々の抱える地域生活問題に立ち向かってきた事例は枚挙にいとまがない。しかしながら、住民の互助的活動のみを地域福祉と位置づけ、公的なサービスではカバーできない課題の受け皿として、住民の「新たな支え合い」に過大な期待を寄せることは可能なのだろうか。また、こうした地域福祉解釈はどのような主張に帰着するのだろうか。

## 2) 地域福祉の対象と主体

地域福祉がとりくまなければならない課題＝対象は、地域における生活問題への具体的な対処である。本稿では、これを ① 現行の社会福祉制度・施策における対象へのかかわり、② 現行の社会福祉制度・施策が「対象化」していない生活問題へのかかわり、③ 生活の「社会化」に伴い顕在化してくる社会的共同消費手段の不足がもたらす地域福祉問題への関わりを指す<sup>(7)</sup>という立場で整理をしたい。

①については、例えば、要介護高齢者、多様な障害を持つ人、社会的養護の必要な子どもたち、単親世帯、経済的貧困家庭等々を指す。その意味で社会福祉の対象と重なるものであるが、地域福祉の観点からみれば、ナショナルな枠組みだけでは対処できない地域特有の課題、たとえば人口集中地域における特別養護老人ホームの待機者問題や保育所の待機児問題への対処等がこれにあたる。②については、未だ不十分な父子世帯への生活保障や子育て支援、ひきこもり、登校拒否青少年の居場所づくり、生活支援等を指す。現状においては社会福祉制度化していない問題でありながら、経済状況の悪化、就労形態の多様化、教育制度の硬直化等々により広範にひろがっているこうした地域生活問題への対処はますます必要となっている。③については、少子高齢化の進行に伴う中山間地域の人口減少による、いわゆる医療難民、買い物難民問題への対処としての移送サービスの展開や、共同性の衰退への対処として実施される子育てサロンづくり、日中独居高齢者への居場所づくり等々がこれにあたる。

とりわけ、①②は社会福祉制度・施策の質量双方の不足により引き起こされる課題であり、その対処は地域住民の善意による相互扶助的対応だけでは抜本的な対応は困難であり、社会福

祉制度・施策の充実・整備に向けての運動が不可欠な課題である。③については、社会福祉のみにとどまらず医療問題、教育問題、交通問題、環境問題等々への対策の拡充、また経済政策の立て直しなしには解決のできない課題であり、地域レベルのみによる対処療法では済まされない課題でもある。

次に地域福祉の主体についてである。地域福祉が「地域における社会福祉」である側面からとらえれば、社会福祉の責任主体は国家・地方自治体である。とりわけ、地方自治体の役割は重要で、国家制度である社会保障制度や社会福祉制度を地域社会の実情にあわせて住民の地域生活を保障する包括的なしくみを整備する使命をもっている。社会福祉の専門的サービス提供に限定されず、医療・保健の連携、所得保障、住宅政策等の独自施策の充実等を担っていくことがもめられている。

他方、地域社会は歴史的にみて、地域住民の共棲により成り立っているという側面からみれば、地域福祉の主体は地域住民であるといえる。地域福祉の主たる担い手である社会福祉協議会の基本方針でも謳われている「住民主体の原則」がそれである。その意味では、「構造改革」を推進する論者たちによる「地域福祉の担い手」は「地域住民」であるという表現は必ずしも間違いとはいえない<sup>(8)</sup>。しかしながら、それは「地域住民」が生活主体としてだけでなく、主権者主体として、自らの地域社会を安心して住み続けられることができる場として形成する主体として位置づいてこそ、はじめて積極的な意味をもつものである。住民主体の活動は自治会等の地縁組織を基盤として、地区社会福祉協議会やボランティアグループ等の福祉活動を実施する中で、住民自治を高め、地方自治体に働きかけることにより団体自治を高めていく原動力をもちえるということである。

また、地域生活問題解決に対して、実際に必要な専門的支援、相談、援助等を行う専門職の存在も不可欠である。特に地域福祉という観点からみれば、狭義の社会福祉専門職にとどまらず、保健・医療の専門職、学校教育、社会教育等を担う行政職等々が事業体の垣根を越えてネットワークすることなしに地域生活支援は実践できない。さらに、地域住民は自然発生的に「住民主体」として位置づくわけではない。地域住民の主体性を促し、主権者主体として力を発揮するためには専門職の役割は極めて大きい。後述するが、本来、地域の社会福祉協議会の職員はこのような専門性をもつことが求められているのである。

### 3 地域福祉実践をめぐる理論と政策

#### 1) 「コミュニティソーシャルワーク」をめぐる

日本における地域福祉の実践主体として、中心的な役割を担うのが社会福祉協議会である。社会福祉法第109条においても、市町村社会福祉協議会は「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」であり、「1 社会福祉を目的とする事業の企画および実施 2 社会福祉に関す



る活動への住民の参加のための援助 3 社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成 4 前3号に掲げる事業のほか、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業」を行うことを謳っている。それでは、この間の政策動向との関わりにおいて、「地域福祉の推進を図ることを目的とする」社会福祉協議会は、いかなる方針のもと、いかなる役割を果たしてきたのだろうか。

1990年に厚生省社会援護局保護課の下に設置された「生活支援事業研究会」の報告書では、これからの地域福祉のあり方として、「地域を基盤として、個人や家族の生活課題をエコロジカルに分析し、制度的サービスのみならずインフォーマルケアも含めて、かつ専門家がチームを組んで援助するチームアプローチ方式も取り入れた総合的な援助のあり方の必要性和そのモデル事業化を提案し、日本的なコミュニティソーシャルワークの機能の必要性」が指摘されている<sup>(9)</sup>。

そもそも「コミュニティソーシャルワーク」とは、1982年に刊行されたいわゆる「バークレイ報告」で公式に提起された概念であるが<sup>(10)</sup>、スモールによれば、「コミュニティワークは、社会的正義や社会的不平等にかかわる問題をローカルレベルにおける政策変化を促しながら、地域住民を組織化し、集合的アクションによりその解決を図っていくのに対して、コミュニティソーシャルワークは、ローカルサービスへのアクセスの利便性と効率性をより高めるシステムに焦点を置きながら、個々のサービス利用者のニーズを丁寧に満たす方法を模索するアプローチである」という<sup>(11)</sup>。

これらをふまえ大橋謙策は、「コミュニティソーシャルワークには、フェース・トゥー・フェースに基づき、個々人の悩みや苦しみに関しての相談（カウンセリング）や個々人が自立生活上必要なサービスは何かを評価（アセスメント）し、必要なサービスを提供する個別援助の部分とそれらの個別援助をならしめる環境醸成やソーシャルサポートネットワークづくりとの部分があり、コミュニティソーシャルワークはそれらを総合的に展開する活動である<sup>(12)</sup>」と指摘する。また、「地域を基盤としたソーシャルワーク実践」であり、「地域自立生活支援のための個別援助を核として、歴史的に構築されてきたこれらのコミュニティオーガニゼーション（コミュニティワーク）の理論、考え方を包含したものではあるが、それとは“似て非なる”ものといえる。コミュニティソーシャルワークとは、地域において個別支援と地域組織化を統合化させる実践である<sup>(13)</sup>」とも述べている。

前述したとおり、本稿においては、地域福祉は責任主体、住民主体、実践主体の重層的な取り組みの中でダイナミズムを生み出すものとして認識している。その意味では、イギリスにおける概念がもつ社会政策や地域住民との関わりとの関係からとらえる視点すら捨象し、当該の地域構造、地域生活問題の特殊性、地方自治体の社会福祉水準、地域住民の認識等々との関係を不問に付して、用いるべき技術のみを列挙したコミュニティソーシャルワークは、きわめて矮小化された地域福祉論であるといわざるをえない。

さらに大橋は、コミュニティソーシャルワークとは「地域住民の社会福祉への関心と理解を深め、地域の個別問題も含めてその解決にインフォーマルケアの協力者として参加できるような福祉コミュニティづくりを統合的に展開<sup>(14)</sup>」していく方法であるとも述べている。すなわち、フォーマルサービスでは対応できない地域生活問題の解決主体として地域住民を動員していくための手法として位置づけていることも看過できない点である。地域福祉課題に対して、住民が自発的に住民福祉活動として対処することと、「公助」が投げ出した課題をトップダウン的に地域住民におしつけるのは、住民が福祉活動を担うという意味では同じように見えて、その本質は全く異なることだからである。

## 2) 全国社会福祉協議会方針の変遷

「社会福祉法」においては、社会福祉協議会が「社会福祉事業を実施すること」は自明視されているが、1962年に「社会福祉協議会基本要項」（以下、62年基本要項と略）がまとめられて以来、社会福祉協議会が直接的に社会福祉事業を実施するか否かをめぐっては多くの議論が積みかさねられてきた<sup>(15)</sup>。そもそも、62年基本要項においては、「住民主体原則」が強調されているだけでなく、ソーシャルアクション機能の重要性の強調としての「運動体」としての性格、および、その主たる機能が「地域住民の協働促進、関係機関・団体・施設の連絡・調整、および社会資源の育成などの組織活動」にあるため、「関係機関・団体の活動との競合摩擦を避け、それら機関団体が社会福祉協議会との協力で信頼をよせることができるよう、住民に対する直接サービスを行うことを原則として避けるべきである」と明記されていた<sup>(16)</sup>。

しかしながら、1979年の『在宅福祉サービスの戦略』以来、社協による各種社会福祉事業への進出に加え、社会福祉基礎構造改革の影響をうけつつ、1991年に地域の個別ケースに対するソーシャルサポートネットワークを構築するために「ふれあいのまちづくり事業」が創設され、翌1992年には「新・社会福祉協議会基本要項」（以下、新基本要項と略）が策定された。新基本要項においては、初めて社協が公式に個別援助活動の重要性を指摘し、社協機能として「福祉サービス等の企画・実施」が掲げられたのである。これ以後、活動の基本方針の明確な方向転換と共に、現場においては、前述した方法論としてのコミュニティソーシャルワークの具体化が展開されていくこととなる。

2001年度には、「ふれあいのまちづくり事業」と「ボランティアセンター事業」「地域福祉権利擁護事業」が統合化され「地域福祉推進事業」が創設された。また、全社協は同年度における地域福祉推進事業の重点方針として、地域福祉計画および地域福祉活動計画の推進に加え、「きめ細やかな生活支援」の展開と「総合相談体制」の確立を強調している。

前者の「きめ細やかな生活支援」としては、「生活の維持と自立へのサポート」（各種社会福祉、社会保障制度の利用、地域福祉活動、社会参加、就労支援等）、「経済行為へのサポート」（通帳・不動産の証書保全、日常的金銭管理、消費契約保護等）、「危機的問題解決へのサポー

ト」(虐待, いじめ, 生命の保護等権利侵害, 介護事故, 医療過誤等)をかかげている。後者の「総合相談」は「従来から存在する相談・援助が医療・保健・福祉分野ごとに進められたり, 地域住民の助け合い運動と公的サービスが連続性をもっていなかったという側面があったことに対し, その枠を取り払って問題を把握し, 解決をはかる」ことを意味しているという<sup>(17)</sup>。いずれもかなり踏み込んだ個別支援の内容となっており, 事業全体の比重が地域組織化そのものではなく, 個別支援事業に大きく移行していることがわかる。

また, 同じころ, 「地域福祉型福祉サービス」の推進を強調し始める。「地域福祉型福祉サービス」とは, 「日常生活の場において『生活のしづらさ』を抱えた住民の生活の継続性や豊かな社会環境など, 地域生活の質を高めることを目的とした活動やサービスで, その開発や実施過程において, 住民・利用者・事業者・行政が協働することを通しての共生のまちづくりに結びつく『地域資源』の性格をもつもの<sup>(18)</sup>」であると述べられている。派生的な効果に関する指摘や「地域資源」といった表現はみられるものの, これもまた, 地域社会をベースに展開される個別支援サービスのひとつとして位置づけられるものである。

2007年に全社協が示した「小地域福祉活動に対する当面の方針(案)」においては, 小地域福祉活動とは「地域社会に存在する組織を基礎に, 地域社会を再編成するものであるが, それにとどまらず, 地域住民が福祉問題を自分たちの問題として捉え, それを何とかしたいという気持ちを引き出し, 地域社会の福祉的機能を再構築あるいは創造していこうとする活動」であると規定しており, 具体的には, 要援護者の個別支援, 地域社会・地域住民による福祉活動, まちづくり活動の三つがそれにあたるという。また, 小地域福祉活動の意義としては「介護保険制度はじめ制度によるサービスの供給量が増えるにつれ, 逆に, 非制度の支援・サービスの必要性が明確になり, 小地域福祉活動は制度の補完や代替ではなく固有性をもつということが共通認識になりつつある」という指摘もなされている。

地域住民の抱える「生活のしづらさ」について, 何とかしないといけないという気持ちをもつ住民達が, 自分たちの問題として相互扶助的に固有性のある活動を展開するという図式である。しかしながら, 支援・サービスの必要性が明確になっているのであれば, 制度の拡充・新設をする方向で検討する必要があるにも関わらず, 政府セクターの責任は不問に付し, 困難を抱え継続的な支援が必要な人々の生活保障を「住民主体原則」の名の下に地域住民の善意に転嫁する構造は, 地域福祉を前近代的な相互扶助的活動に後退させるものである<sup>(19)</sup>。

この間, 中央政府は, 社会福祉基礎構造改革の産物として, 社会福祉制度全般を利用契約制度に基づき, 個人の責任で社会福祉サービスを購入する社会保険方式に移行させ, 公的責任＝公助はその利用料一部負担のみに限定するしくみを構築してきた。これにより個々人の経済的条件によって, 地域生活が大きく左右される社会を形成してきた一方で, 介護保険制度等の社会福祉制度の不備, 社会基盤の不充足により必要なサービスを受けられない人々の基本的な生活問題のみならず, 多様な社会的排除問題等の対応困難な問題に対しては, 地域住民の

「共助」に委ねる「地域福祉型」福祉社会を構想し、自発性に基づく小地域福祉活動の展開を強調してきた。そんな中で、多難な現場における問題解決の打ち出の小槌として「コミュニティソーシャルワーク」という援助技術に過大な期待を寄せているのである。しかしながら、現状の社会保障・社会福祉制度・政策の抱える構造的課題を前提にして、その枠内だけで地域住民の意欲や力も含めた社会資源をいかに分配し、いかに配置するのかを検討することは、おのずと限界があり、善意にもとづく地域生活支援に押しとどめてしまうことにつながりかねない。

#### 4. 地域福祉における計画化をめぐる

##### 1) 社会福祉領域における計画化の変遷

かつて右田紀久恵が、地域福祉とは「労働者・地域住民の生活権保障と、個としての社会的自己実現を目的とする公私の制度・サービス体系と、地域福祉計画・地域組織化・住民運動を基礎要件とする<sup>(20)</sup>」と整理したとおり、地域福祉計画は地域福祉における重要な柱のひとつである。

しかしながら、日本における社会福祉領域の計画策定の歴史は未だ浅く、1989年の「高齢者保健福祉推進10年戦略（ゴールドプラン）」が出され、1990年の社会福祉八法改正により社会福祉事業は原則、市町村を中心に提供される体制が確立したことを受けて、市町村老人保健福祉計画の策定が義務付けられたことにより、ようやく本格化しはじめたといえよう。これに引き続き、障害者基本計画（ノーマライゼーションプラン）、児童育成計画（エンゼルプラン）、介護保険事業計画、障害者基本計画、次世代育成支援行動計画等々の策定がなされ、地方自治体において計画的に社会福祉事業を進めることが強く求められるようになっていく。

市町村版ゴールドプラン策定が義務付けられた際には、当時、ほとんど計画化のノウハウがなかった各市町村において、短期間に策定することが求められたこともあり、厚生省の提示した詳細なマニュアル通りに、基礎的データのみを書き換え、近隣市町村がほぼ同じような内容の計画を提出するという状態であった。もちろん、基礎自治体が当該地域の社会福祉を必要とする住民について量的・質的に把握し、到達目標期日を示した上で計画を立案することの意味は大きい。また、plan-do-check-action cycle という表現にあるように、策定した計画について適宜見直しをしながら実施していく事業運営スタイルも、本来の行政システムに求められるものであることはいうまでもない。他方で、サービス必要量の計算方式から、制度の枠組み、提供するサービスメニューの詳細まで中央政府が強固に決定しているもとで、直接提供する自治体がたてるサービス基盤整備計画にどこまでの裁量が残されているのかは疑問が残るところであり、こうした構造の下で計画化が浸透していることにより、地方自治体福祉の社会福祉水準について検討する際には、中央政府のあり方と無関係に論じることができないことは論をま

たない<sup>(21)</sup>。

他方、一連の計画化に先んじて、社会福祉協議会においては地域福祉計画の策定が試みられていた。全国社会福祉協議会では、1983年の社会福祉事業法改正に伴う市町村社会福祉協議会の法定化をうけ、翌1984年に『地域福祉計画——理論と方法——』を発行している。ここでいう地域福祉計画は、社会福祉協議会が中心となって策定するもので行政計画とは異なり、住民主体による地域福祉活動のあり方や、地域組織化の方向性を指し示す独自の性格を有するものであることが強調された。それと同時に、行政計画の補完的側面と行政計画への問題提起としての役割を担うという性格づけがなされていた<sup>(22)</sup>。

1988年には東京都福祉局が『東京都における地域福祉推進計画の基本的なあり方について(中間まとめ)』を答申し、その中では、①地域福祉推進計画、②区市町村地域福祉計画、③地域福祉活動計画(住民福祉活動計画)からなる「新たな地域福祉の計画」を「三相計画」と称した。①は都が、②は区市町村が策定する地域福祉推進のための行政政策であるのに対して、③は社協が中心に策定するものとして整理がなされた。1992年になって、全社協はあらためて行政計画とは区別して社会福祉協議会の策定してきた地域福祉計画を「地域福祉活動計画」と名付け、行政施策とは相対的に独自の民間における活動計画としての性格が強調された<sup>(23)</sup>。

また、2000年の社会福祉法において、行政計画として地域福祉の推進を目的とする「市町村地域福祉計画」と「都道府県地域福祉支援計画」の策定が規定された。社協は地域福祉を推進する中心的な組織として位置づけられ、地域福祉計画策定においても積極的な役割を果たすことが期待されている。他方、全社協は『地域福祉活動計画策定指針』を出して、地域福祉活動計画の策定は、地域住民、多様な福祉活動を担う団体等の民間相互の協働計画としての性格をより明確にする必要があることを強調し、「地域福祉活動計画」と「社協発展・強化計画」を峻別することに言及している<sup>(24)</sup>。いずれにしても市町村地域福祉計画と市町村社協が策定する地域福祉活動計画は、対象となる圏域設定においても、地域福祉を推進するという目的においても共通しており、その違いが分かりにくい部分もある。しかしながら、地域福祉活動計画のもつ性格は行政計画とは異なり、当該自治体の思惑とは別にまさに「住民主体」で策定されるものである。その意味では、地域福祉活動計画と地域福祉計画は、単に予定調和的に「相互に補完し、連携・分担する関係にある<sup>(25)</sup>」のではなく、地域福祉活動計画が行政計画に対して積極的に問題提起をし、場合によっては地域福祉推進方法をめぐって対立することもありえるはずである。当該市町村における両計画の内容を吟味する際には、このことを念頭に置いておく必要があるであろう。

## 2) 地域福祉計画をめぐる論点

前述したとおり2000年に「社会福祉法」に地域福祉計画の策定が盛り込まれたことにより、積極的な自治体においては早くから市民に対する公聴会を開催し、市民委員の公募を募り、策



定途上におけるパブリックコメントの徴収などを行ってきた。他方で、2010年7月現在、市町村地域福祉計画の策定率は未だ48.8%にとどまっている。自治体間にこうした格差が生じる要因のひとつは、老人保健福祉計画のように策定が法定義務化されていないことによる。各地方自治体における地域福祉計画策定の必要性に関する判断は、当該地域における地域福祉推進に対する認識に規定されているともいえよう。ただし、計画化の足並みに乱れが生じた要因はそれだけではない。

そもそも地域福祉計画は、その他の福祉行政計画と異なり、当該地域で提供すべき社会福祉サービス量を明らかにするためのものではなく、提供する社会福祉サービスの質、地域福祉活動のあり方、住民参加の水準等を含む広範な内容となっている。社会福祉法107条においては、地域福祉計画が盛り込むべき内容として、①地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項、②地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項、③地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項を列挙している。

しかしながら、ここで示された指標は抽象度が高く、具体的な内容に踏み込んでいないこともあり、2001年には、全国社会福祉協議会の地域福祉計画に関する調査研究委員会が「地域福祉計画の策定にむけて」を、翌2002年には厚生労働省社会保障審議会福祉部会が「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」を提示している。

後者の厚生労働省社会保障審議会福祉部会報告では、地域福祉の推進の理念として、(1)住民参加の必要性、(2)共に生きる社会づくり、(3)男女共同参画、(4)福祉文化の創造に留意することを提示しており、「地域福祉計画は、老人保健福祉計画・介護保険事業計画、障害者計画、児童育成計画、その他の関連する計画との整合性を持ち、かつ、福祉・保健・医療及び生活関連分野との連携を確保して策定される必要がある」と述べている。すなわち、地域福祉計画は、当該自治体における各種社会福祉サービスの基盤整備計画との整合性を有し、狭義の社会福祉分野にとどまらない関連領域との連携が期待され、広義のまちづくりのみならず、新しい価値（福祉文化）の創造につながる計画を住民参加によって策定することが謳われているのである。しかしながら、既に策定されて進行しており、かつそれぞれなりたちの異なる各種社会福祉サービスを包含する計画をたてるには、多くの制約がある。何より、国家計画を鋳型に策定された市町村版計画は先に述べたとおり、中央政府から完全に自由に策定されたものでない故に、中央行政の縦割り構造から自由ではなく、それを束ねるための法的権限が市町村に付与されているわけではないからである。

また、全社協調査研究委員会は、107条に掲げた①の「福祉サービスの適切な利用の推進」については、情報提供、福祉サービス利用援助、苦情対応、福祉総合相談など、②の「社会福祉を目的とする事業の健全発達」は、圏域の設定とサービス基盤の整備、社会資源の有効活用、ケアマネジメント体制の充実、人材育成など、③の「社会福祉に関する活動への住民の参加の

促進」は、ボランティア・NPO 支援、コミュニティ活動の支援、新しい住民参加の福祉サービスや活動への投資等を例示としてあげている。ここでは、現行の社会福祉サービス利用を前提にその利用促進策と共に社会福祉活動に対する住民参加促進を謳っている。理念的にはかなり広範な総合計画的な方向性を示しながらも、実際に盛り込むべき内容として想定されているのは、現行の社会福祉サービスの利用促進 (①・②) と、社会福祉活動に対する住民参加にすぎない。

現行の社会福祉制度下ですら、全国の特別養護老人ホーム待機者は 42 万人を超え、保育所の待機児は 4 万人を超えるという。こうした社会福祉サービスの量的不足のみならず、厚生労働省社会保障審議会福祉部会報告で指摘された「自殺やホームレス、家庭内暴力、虐待、ひきこもりなど」の新たな社会問題を抱えた人々への対応は制度・サービス自体が未確立のものも少なくない。こうした諸問題への対応については、住民参加での社会福祉活動の促進としての位置づけしかなされていない。

冒頭でも指摘したとおり「社会福祉法」における地域福祉の推進主体は、「地域住民」「社会福祉を目的とする事業を営業者」「社会福祉に関する活動を行う者」の三者であり、ここに国と地方自治体の役割は位置づいてはいない。しかしながら、これまで述べてきたとおり、地域福祉の推進は地域住民と当事者のみでは担えない。「弱くて小さな個人」の地域生活基盤を整えるには自治体の財政的援助・支援が不可欠なのである<sup>(26)</sup>。この前提を欠いた地域福祉計画策定議論はまさに画餅としか言いようがないものである。

## 5. 地域福祉の内実化のために

地域福祉は確かに住民主体で推進されるべき領域である。住民が自治体の主権者主体であるがゆえに、地方自治を実現するためには地域住民の学習と協同に基づく自治活動が不可欠だからである。しかし、住民自治は団体自治と無関係には成立しえない。地域福祉を推進するためには、地域住民が当該地域で住み続けられる条件が整えられていなければならない。すなわち、地域経済が安定し、地域住民が定住する基盤があり、その上で地域住民が当該地域に帰属意識を持ち得、地域における人間関係が濃密で、地域としてのまとまりをもっていることが必要なのである<sup>(27)</sup>。

「一人ひとりが輝くまちづくり」で有名な長野県栄村は、冬は雪に閉ざされる豪雪地帯に位置し、人口 2300 人ほどの高齢化率 45% を超える小規模自治体である。雪害対策、住民の生活向上につながる公共事業政策、「内部循環型経済」と名付けられた栄村振興公社を中心とした取組み、「下駄履きヘルパー」の活躍等々で有名な「実践的住民自治」を打ち立てた高橋彦芳前村長は、1988 年の最初の村長選挙に際して、以下の 5 つの公約を掲げ実践してきたのである。それは、① 住民がもっている知恵や技術を生かし、育てることを大切にする住民自治の

村政、②約束を守り、だれにでも親切で公正な村政、③つねに政策を明瞭にし、住民の生活向上に責任をもつ村政、④住民がふるさとの自然や文化に誇りをもち、明るく活動することを大切にする村政、⑤高齢化、結婚難、就労、健康問題などの生活不安にとりくみあたたかみのある村政である<sup>(28)</sup>。

こうした村政が実現できた要因のひとつは、確かに高橋前村長のカリスマ性もあるだろうが、彼が職員時代に公民館主事として、村の農民、青年層、女性たちと共に、社会教育実践を積み重ねていたこともその一因である。村の歴史を知り、村の現状を分析し、村には何が必要であり、自分たちは何ができるのか。村民たちを大切にするために村は何をすべきか。その具体化が村おこしの様々な取り組みであり、住民の1割以上の120名がヘルパー資格を取得し、唯一の介護保険事業者である村社会福祉協議会に登録した、24時間対応の「下駄履きヘルパー」派遣制度の運営である。これは、村で対応できない困難な課題を村民に丸投げするのとは異なり、地域における社会福祉サービス提供で雇用を生み出しながら、保険料を低位におさえつつ、村民の地域生活を可能とする地域福祉活動のひとつの形であろう。

住民主体の地域福祉活動は、地域福祉推進の大切な牽引力になる。住民の主体的な学習に基づき、さまざまな人たちの抱える地域生活課題に気づき、その解決のために協議し、可能なことは福祉活動として展開しつつ、地方自治体・国に働きかけつつ社会保障・社会福祉の構造的問題の解決につなげるルートを築いていって初めて、地域福祉は総合的に発展していくのである。

東日本大震災発災の翌日、2011年3月12日未明、栄村は震度6強、マグニチュード6.7の大地震に見舞われた。雪まだ深い村において51棟が全半壊し、JR飯山線はレールが宙づりになり、県道の路肩は50メートルにわたり崩落し、多くの田畑に深い亀裂が入る大災害となった。震災当初は1700名近くの村民が避難所暮らしを余儀なくされていたが、4月早々から仮設住宅建設に着工し、6月末には入居が完了している。

2011年10月現在、自力の住宅再建が困難な高齢者への配慮、コミュニティの維持の観点から、村営の恒久住宅建設を含む復興計画策定にむけて多くの村民の参加を得ながら検討が始まっている。大災害からの復興は決してたやすいことではなく、国の関与が不可欠となる。とりわけ年間予算規模が20億円強の栄村の力だけでできることには限りがある。特別交付税交付金等で国から財政的にバックアップを得るだけでなく、県財政からの支出を引き出す取り組みも必要となる。まずはすべての村民が住み続けられる生活基盤を再構築し、コミュニティの機能を取り戻しながら、村民主体の新しい村づくりにむけた丁寧な検討を進めていくことが求められる。

「地域福祉計画づくりは、社会福祉のあり方のみならず、地域住民の人間観、生活観を見直し、新しいライフスタイルと福祉文化を創造する機会であり、その地域における福祉教育実践そのものの機会である<sup>(29)</sup>」という言説は「住民主体」という観点からみれば、ある意味で正しい。しかしながら、実際の地域社会においては、ホームレス問題やごみ屋敷問題に代表され

るような社会的排除問題が山積しており、住民が地域福祉計画に部分的に参加するだけで、住民相互のわだかまりが解け、解決困難な問題が解消するなどということは望めない。今日の社会保障・社会福祉をめぐる新自由主義的潮流の中で、社会福祉の責任主体と地域における主権者主体との緊張関係はより鮮明になり、そのことが住民相互の分裂をも深刻にしていることを不問にふして住民の善意にのみ期待することは地域福祉の否定にもつながりかねない。地域福祉は住民の生活圏域である地方自治体単位でのみ成立しているわけではなく、常に国家の社会保障・社会福祉政策との関係で問題を捉える視点をもつことが重要なのである。これまで述べてきたように、地域福祉の成立要件をふまえた分析・研究を進めていくことこそが、社会福祉研究者に課せられた本来的な使命だといえよう。

なお、本稿においては、地域福祉をめぐる論点についての基本的視点を提起するにとどまっている。また、現在、民主党政権下で進行中の地域主権改革についての検討、およびその動向分析については十分に言及することができなかった。地域福祉政策・実践をめぐる包括的かつ詳細な検討については他日を期したい。

〔注〕

- (1) 大橋謙策 2008 「地域トータルケアとコミュニティ・ソーシャルワーク」 井岡勉選集 『住民主体の地域福祉論 理論と実践』 法律文化社, 245 頁。
- (2) 国民生活審議会調査部会編 1969 『コミュニティ —— 生活の場における人間性の回復 ——』 2 頁。
- (3) 総合福祉政策委員会 1978 『総合的福祉政策の理念と方向 —— 日本型福祉社会の提唱』 財団法人社会経済国民会議調査資料センター, 210~220 頁。
- (4) 全国社会福祉協議会地域福祉部 2009 「住民参加型在宅福祉サービス団体の組織類型別の推移」。
- (5) 全国社会福祉協議会編 1979 『在宅福祉サービスの戦略』 全国社会福祉協議会, 28 頁。
- (6) 同上, 135-136 頁参照。
- (7) 真田是 1992 『地域福祉の原動力』 かもがわ出版, 72-107 頁にもとづき整理したもの。
- (8) 和田和明 2002 『地域福祉を拓く第3巻 地域福祉の担い手』 ぎょうせい等に代表されるもので、既に本文で指摘したとおり、個々の地域住民を社会福祉事業経営者やボランティアグループ等と横並びにして位置づけていることに特徴がある。
- (9) 大橋謙策 2005 「地域自立生活支援とコミュニティソーシャルワーク」 特定非営利活動法人日本地域福祉研究所 『コミュニティソーシャルワークの理論』 特定非営利活動法人日本地域福祉研究所, 6 頁。
- (10) Barckley Report, 1982. *Social Worker; Their Role and Tasks*, London: Bedford Square Press, NCVO.
- (11) Smale, G., et al., 1988. *Community Social Work: A Paradigm for Change*. London. NISW.
- (12) 大橋謙策 1998 「21世紀ゆとり型社会システムづくりと地域福祉実践」 『社会福祉基礎構改革と地域福祉の実践』 万葉舎, 46-47 頁。
- (13) 大橋謙策 2005 「コミュニティソーシャルワークの機能と必要性」 日本生命済生会福祉事業部 『地域福祉研究No.33』 12 頁。
- (14) 大橋謙策 1997 「地域福祉実践の視点と基本課題」 日本地域福祉研究所 『地域福祉実践の加地と

展開』東洋堂企画出版社、27 頁。

- (15) 社協の本質をめぐる検討については、藤松素子 2000 「社会福祉基礎構造『改革』と社会福祉協議会の役割 —— 今、市区町村社会福祉協議会に何がもとめられているのか ——」『総合社会福祉研究第 17 号』34-47 を参照。
- (16) 全国社会福祉協議会 1982 『全国社会福祉協議会三十年史』76 頁。
- (17) 全社協「平成 13 年度都道府県・市町村社協地域福祉推進担当部課長会議資料」。
- (18) 全社協 2005 『地域福祉型福祉サービスのすすめ～小規模、地域密着の可能性を探る～』全社協出版部、6 頁。
- (19) かつて真田氏は「住民主体の原則」をめぐる解釈が陥りやすい、1「中央の権力からの自由」という一面的な理解（観念的な理解）、2「中央権力とは無関係に住民が生きる」という理想の下に「住民は自分たちの相互協力で生活要求を満たしていく」とする理解（共済組合的理解）、3「住民と行政との二極を考え、この二つを関係づけるのがサービス」という理解（サービス論）という三つの誤りについて言及した。この場合もその典型である。真田氏 1992 『地域福祉の原動力』15～17 頁参照。
- (20) 右田紀久恵 1973 「地域福祉の本質」住谷馨・右田紀久恵編『現代の地域福祉』法律文化社、1 頁参照。
- (21) 老人保健福祉計画をめぐる政策的問題点については、岡崎祐司 1995 「高齢者介護と老人保健福祉計画をめぐる諸問題」『社会福祉学部論集』第 28 号、佛教大学社会福祉学部に詳しい。
- (22) 全国社会福祉協議会 1984 『地域福祉計画 —— 理論と方法』全国社会福祉協議会出版部、10 頁。
- (23) 全国社会福祉協議会 1962 『地域福祉活動計画策定指針 —— 基本的な考え方と策定方法』全国社会福祉協議会出版部。
- (24) 同上、19 頁。
- (25) 白戸一秀 2005 「地域福祉計画と社会福祉協議会」島津淳・鈴木真理子編著『地域福祉計画の理論と実際』ミネルヴァ書房、73 頁。
- (26) 白藤博行氏は地方自治法と住民の義務との関わりにおいて、「『弱くて小さな個人』の援助や保護の問題に配慮を欠いた住民の義務・責任論は地方自治と無縁の議論である」と指摘している。白藤博行 2010 「住民の自治権」白藤・村上・米丸・渡名喜・後藤・恒川著『アクチュアル地方自治法』法律文化社、71 頁。
- (27) このことを真田氏は地域の福祉力の客観的な「規定因」と主体的な「規定因」と表現し、相互の関連性が地域の福祉力に大きな影響を与えると述べている。真田氏 1992 『地域福祉の原動力 住民主体論争の 30 年』かもがわ出版 179-183 頁。
- (28) 高橋彦芳・岡田知弘 2002 『自立をめざす村 一人ひとりが輝く暮らしへの提案（長野県栄村）』自治体研究社 65 頁。
- (29) 大橋謙策 2004 「新しい社会福祉システムとしての地域福祉」『都市問題研究』第 95 巻第 7 号、東京市政調査会、15 頁。

#### [付記]

本稿は文部科学省科学研究費補助金（基盤（c）2009～2011 年度）「『地域の福祉力』開発システムの構築と市民の主体性を引き出す専門性に関する研究」の成果の一部である。

（ふじまつ もとこ 社会福祉学科）  
2011 年 10 月 31 日受理